

UMA ANÁLISE DO PROCESSO GESTIONÁRIO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): o caso Rio Grande do Norte

Alba Barbosa de Oliveira
Dinah dos Santos Tinôco
Jomária Mata de Lima Alloufa
Richard Medeiros de Araújo

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

UMA ANÁLISE DO PROCESSO GESTIONÁRIO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): caso Rio Grande do Norte

Resumo: Este artigo analisa a gestão do Programa de Aquisição de Alimentos do Executivo Federal no estado do Rio Grande do Norte, através de uma revisão teórica sobre avaliação de políticas públicas suportada pelos autores Meny e Thoenig (1992), Draibe (2001), Faria (2006) e Arretche (2006). Metodologicamente adota uma pesquisa descritiva e um estudo de caso; foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os técnicos e gestores responsáveis pela execução do programa, bem como observações não participantes e análise documental. As questões do instrumento fundamentam-se no modelo teórico de Draibe (2001), sendo os dados tratados através da análise de conteúdo, observando-se, na categoria subsistema decisório e comunicação, muitas fragilidades, em face da utilização precária da ferramenta planejamento. Verifica-se, também, que as ações do programa não são tão descentralizadas, mas sim concentradas em determinadas regiões do Estado. Pontua-se que na categoria subsistema operacional e logístico as ações não são guiadas por informações fidedignas e exatas, causando assim, em alguns momentos, ineficiência na busca de mais beneficiários. Conclui-se que deve haver um realinhamento nas práticas de gestão do programa pelo Executivo no Rio Grande do Norte, uma vez que seu aparato burocrático se configura com certas deficiências.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas, programa de aquisição de alimentos, agricultura familiar.

AN ANALYSIS OF THE MANAGEMENT PROCESS OF A FEDERAL FOOD PURCHASE PROGRAM (PAA): the case of Rio Grande do Norte

Abstract: This article aims to analyze the management of the Federal Food Purchase Program in the state of RN. This analysis is carried through a theoretical review on the evaluation of public policies supported by these article's authors as well as by Thoenig and Meny (1992), Draibe (2001), Davis (2006) and Arretche (2006). Methodologically we chose to present a descriptive research and a case study. Semi-structured interviews with staff and managers responsible for implementing the program were conducted as well as observations and document analysis. The instrument issues were based on the theoretical model of Draibe (2001), and the data processed by content analysis. Several weaknesses were perceived considering the decision making and communication categories due to the use of poor planning tools. It was also perceived that the program's actions are not as decentralized as it is expected to be. They are actually concentrated in certain regions of the state. It is highlighted that the operational subsystem and the logistical actions categories are not guided by accurate and reliable information, thereby causing, from time to time, inefficiency in search of more beneficiaries. It follows that there must be a realignment in management practices of executive programs in Rio Grande do Norte since its bureaucratic apparatus is configured with certain disabilities.

Keywords: Evaluation of public policies, food purchase program, family agriculture.

Recebido em 10.03.2010. Aprovado em 20.04.2010

1 INTRODUÇÃO

O Brasil tem no contexto da agricultura uma de suas principais fontes econômicas. A agricultura familiar desempenha um importante papel dentro do processo de desenvolvimento econômico do País e, soma-se o fato de que a questão agrária sempre esteve presente nos rumos do processo de desenvolvimento do Brasil (CARMO, 1999; SCHNEIDER, 2003).

Entretanto, ocorreu de diversas maneiras, passando por fases distintas. Em um primeiro momento houve um forte predomínio do setor primário, que durou até o início dos anos sessenta, quando, de modo similar ao que ocorria em outros contextos culturais, foi sendo introduzido com maior força o modelo de desenvolvimento de substituição da importação de produtos manufaturados por uma industrialização crescente, transferindo recursos da agricultura para outras áreas da economia. Em seguida, a partir da década de 1970, os governos militares promoveram a modernização do latifúndio, em detrimento do incentivo aos pequenos produtores, ocasionando a migração de milhares de pessoas para os grandes centros cosmopolitas (TEIXEIRA; MARTIN, 1998).

Como consequência desse modelo concentrador de renda, diferentemente de outros países europeus ou norte-americanos, em que o pequeno agricultor foi poupado, no Brasil chegou-se a uma situação de grande disparidade econômica e de baixa qualidade de vida da população brasileira, uma vez que se verificou uma migração elevada, em um curto espaço de tempo, para poucas cidades, gerando bolsões de concentrações humanas em condições de vida muito precárias (ALBUQUERQUE; COELHO; VASCONCELOS, 2004). A agricultura familiar possui algumas características importantes a serem mencionadas para clareza do objetivo desta proposta de estudo. Uma dessas características é o fato dela não empregar trabalhadores permanentes, isto é, a família é responsável pelo trabalho, dentro deste contexto, pode-se afirmar que as primeiras dificuldades enfrentadas por estas famílias são a administração e a comercialização dos produtos produzidos (ABROMOVAY, 2000; DINARDI, 2001).

As políticas públicas têm voltado grande parte de sua atenção a fornecer subsídios que favoreçam este setor, através de programas direcionados à administração, implantação de tecnologia, ensino, contato com os fornecedores etc. Destaca-se no cenário nacional o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); saliente-se que este elegeu a agricultura familiar como prática norteadora do desenvolvimento rural. Mesmo levando em consideração todos os impasses da ação pública, não deixa de ser um indicativo de mudança nesse âmbito, num país que há muito vem privilegiando a agricultura patronal (CARNEIRO, 1998).

É importante destacar que a agricultura familiar responde por grande parte da produção de alimentos no Brasil e se constitui em 85,5% dos 4.859.864 estabelecimentos rurais, ocupando 30,5% da área (107,8 milhões de ha) e 37,9% do Valor Bruto da Produção agropecuária (18,1 bilhões do total). A análise da Renda Total (RT) mostra que os estabelecimentos familiares possuem renda total média de R\$ 2.717,00/ano (GUANZIROLI et al, 2001). A agricultura familiar responde, no Brasil, por sete de cada 10 empregos no campo e por cerca de 40% da produção agrícola. Atualmente, cerca de 40% dos alimentos que compõem a cesta alimentar brasileira originam-se da agricultura familiar Companhia Nacional de Abastecimento, (2008).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) representa uma ação efetiva como alternativa de comercialização da agricultura para os até então beneficiados pelo PRONAF. O volume de recursos aplicados no PAA vem crescendo ano a ano no Brasil. Foram aplicados R\$ 82,85 milhões em 2003, R\$ 115,63 milhões em 2004, R\$ 120,70 milhões em 2005 e R\$ 212,80 milhões em 2006, sendo R\$ 136,94 milhões com recursos do MDS e R\$ 75,86 milhões com recursos do MDA; em 2007 foram investidos aproximadamente R\$ 404 milhões Companhia Nacional de Abastecimento, (2007).

Estudos que visem avaliar o PAA seriam relevantes, tanto para suprir a literatura na área da Avaliação de Programa Governamental, quanto para aprofundar o conhecimento sobre as políticas públicas direcionadas à agricultura familiar no Brasil. Delgado, Conceição e Oliveira (2005) já mostrava algumas dificuldades na gestão do PAA no Brasil, não pormenorizando as pontualidades, e sim, tecendo uma discussão em nível macro. Entretanto, neste instante, é considerável identificar à luz das percepções dos técnicos e gestores do programa no estado do RN, como vem sendo gerido pelo executivo federal o programa social no estado, no que se refere ao seu processo de implementação, após seis anos de criação e plena atividade. Assim, o problema de pesquisa surge em estabelecer como os técnicos e gestores da área operacional da Conab no Rio Grande do Norte, responsáveis pela operacionalização do programa pelo Executivo Federal, sistematizam a gestão desta política da agricultura familiar.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Tipologias de avaliação de programas governamentais

Meny e Thoenig (1992) tratam o processo de avaliação de políticas públicas como uma busca pelos gestores em tentar responder algumas perguntas como, por exemplo: quais os impactos causados pelo programa? Quais as transformações trazidas para os cidadãos? Na visão dos autores, a avaliação

é uma atividade diária que consiste em identificar e medir os efeitos próprios da ação. Sistemáticamente não existem métodos pré-definidos de como avaliar uma política pública, mas pequenos indicativos que podem orientar o gestor de como buscar as informações de campo (sociedade). Ainda para estes autores, a política pública pode ser analisada sob a gestão interna (mobilização interna dos recursos concretos para fomentar a ação governamental) e sob a função de produção, no que se refere em transformar os outputs em efeitos/impactos, conforme pode ser visualizado na Figura 1.



Figura 1 - Compreendendo a gestão pré e pós ação governamental

Fonte: Adaptado de Many e Thoenig (1992)

No campo da avaliação de uma determinada política pública, Arretche (2006) afirma que se deve distinguir entre avaliação política e análise de políticas públicas, pois cada uma destas abordagens avaliativas utiliza diferentes instrumentos, bem como formas distintas de operacionalizar a avaliação que pressupõem conclusões de diferentes naturezas. Na avaliação política, a análise busca explicar o critério (ou critérios) que embasam determinada política; isto é, buscam entender as razões que a tornam preferível a qualquer outra. Ela se preocupa em explanar o caráter político do processo decisório que influenciou na adoção de uma determinada política, seus valores, suas características, sua filosofia política. Em suma, a avaliação política necessita da operacionalização concreta da política ou da implementação de um programa social concreto para, a partir dele, examinar “os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública” (ARRETCHÉ, 2006, p. 30).

Já a análise de políticas públicas consiste no exame da “engenharia institucional” e dos traços constitutivos do programa. Esta ponderação busca reconstituir as diversas características que a política pública pode assumir (possibilidades de desenho institucional, as formas de relação entre setor público e setor privado, formas de financiamento, modalidades de prestação de serviços, etc.) com o intuito de dar sentido às ações do Estado. Apesar da análise de uma política pública poder atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados previsíveis, apenas a avaliação desta política poderá estabelecer uma relação de causalidade (ou mesmo uma correlação) entre um determinado programa e seus resultados.

Feita a distinção entre análise de política e avaliação de política pública, são apresentadas

as tipologias de avaliação de política pública que vão desde o tipo avaliação de necessidades até a avaliação denominada de participativa. Os estudos de avaliação de necessidades questionam se de fato existem problemas merecedores de atenção na população-alvo, e fazem um levantamento para identificarem quais são estas demandas. Desta forma, uma vez estabelecidas as necessidades da população-alvo, podem-se planejar programas voltados para saná-las. Logo, este tipo de avaliação consiste no levantamento das necessidades que irão orientar a formulação e o desenvolvimento do programa, incluindo definição de seus objetivos, formas de aplicação, caracterização dos beneficiários e suas necessidades. Faria (2006) lembra que este tipo de avaliação é formulado antes da elaboração do programa. A função deste tipo de avaliação é verificar o que os destinatários da política pública precisam, evitando, desta forma, a realização de um programa que não esteja adequado à necessidade daquela população. Este tipo de pesquisa é de extrema relevância, pois implica em direcionar o gasto público, aplicando-o nas áreas prioritárias segundo a comunidade, evitando o desperdício de dinheiro público com programas irrelevantes para aquele momento.

Depois de planejado e implementado o programa, vê-se a necessidade de realizar um novo tipo de avaliação. Neste momento o que se pretende é comparar os objetivos do programa com os resultados alcançados, para verificar se os objetivos propostos foram obtidos. Esta avaliação pode ser realizada com o intuito de investigar e contrapor se as metas propostas foram cumpridas, mas, em alguns casos, pode-se avaliar, também, se os instrumentos previstos pela avaliação de uma política foram efetivamente empregados. Isto consiste em examinar os meios, os processos, a realidade concreta (instrumental e material), sua adequação e coerência para a operacionalização do programa em questão. Faria (2006) argumenta que a eficácia é uma dimensão do processo de desenvolvimento e implementação de um programa. Para este autor, o papel deste tipo de avaliação é buscar o aprimoramento do programa durante o processo de sua elaboração; isto é, esta avaliação pode ser usada para testar, rever e redefinir o programa de forma global ou em seus diversos componentes.

A avaliação processual é uma atividade bastante promissora já que representa a possibilidade de monitoração dos processos responsáveis pela produção do efeito esperado pelo programa, implicando em alteração da dinâmica do curso das decisões e atividade-meio. O conceito de processo de implementação não possui consenso na literatura; enquanto alguns autores conceituam o processo de implementação como sendo todo o processo iniciado com o estabelecimento da política até o seu impacto, outros estudiosos afirmam que

a implementação não se confunde com o resultado (produto), sendo basicamente “um processo de uma série de decisões e de ações postas pela autoridade legislativa central. (CANO 2004).

Na visão de Arretche (2006), o papel do avaliador na avaliação de processos é o de estabelecer uma equação entre as metas propostas pelo programa e as metas alcançadas, e a partir destas informações concluir pelo sucesso ou fracasso da política. Para Faria (2006), neste tipo de pesquisa a essência do trabalho do avaliador é de acompanhar, observar e testar o desempenho do programa para aprimorá-lo. “Este acompanhamento inclui o diagnóstico das eventuais falhas dos instrumentos, procedimentos, conteúdos e métodos, bem como da adequação ao público-alvo e do impacto do programa, aumentando sua adequação aos seus objetivos e metas” (FARIA, 2006, p. 45). Isto é, este tipo de avaliação se concentra nos aspectos intrínsecos ao programa com o intuito de incrementá-lo, aperfeiçoar seus resultados.

Trata-se da burocracia disponibilizada pelo Estado para conduzir a implementação dos programas. Meny e Thoenig (1992) discutem que os executores da política devem ser dotados de flexibilidade de manobra, ou seja, executar as ações que promovam resultados eficazes, que não necessariamente proverá o status concebido pelos formuladores da política. Entretanto, observam os autores, a burocracia é mutável na medida da própria execução do programa, em face de ter características próprias; em um contexto macro pode se possuir diversos programas, sendo conduzidos pela mesma estrutura organizacional, ou então pode se apresentar uma configuração de relações interorganizações através das redes. Somado a isto, ainda há elementos que se não identificados e diagnosticados, podem vir a afetar a análise da qualidade da ação (eficiência e eficácia), como motivação dos técnicos, estrutura administrativa (regras e normativos) e o próprio modelo de gestão da máquina. São cenários burocráticos que podem ser díspares em relação à necessidade real para a condução de determinada política, projeto ou programa.

Conforme observou Dye (1992), a implementação de uma política pública é mais do que a simples migração do conteúdo da lei sancionada para a máquina pública; às vezes é necessário proceder (re) estruturas, criar novas organizações, departamentos, de maneira que a política consiga ser traduzida para os manuais que darão suporte à gestão administrativa e operacional. Com isso, formatar-se-ão processos de formalização e regulação da política, através da burocracia.

Este tipo de avaliação é a mais usualmente utilizada no contexto das políticas públicas, pois é menos custosa e mais factível; para fins deste artigo, a implementação de uma política pública está

inserida na visão aprendizagem em que considera esse momento como sendo um dos demais que a compreendam como um policy cycle, entretanto dentro de um bojo em que constantemente se aprende com a implementação e as possíveis intervenções no processo devem existir e consecutivamente passar a compor o ciclo como novos insumos ou os mesmos redesenhados ou realinhados (SILVA; MELO, 2000).

Todavia, sua maior dificuldade é garantir a confiabilidade das informações obtidas acerca do funcionamento concreto do programa sob análise. Para tanto, a realização de pesquisas de campo para aferir e reconstituir o processo de implantação e implementação da política são soluções válidas (para alguns casos). A avaliação processual, lembram Cohen e Franco (2004), está fincada em avaliar a dimensão gestão do programa, pois tenta desvelar como está sua construção operativa e destaca o que necessita sofrer, e correções. Draibe (2001) apresenta um modelo de avaliação processual de programas sociais que tem por base a confecção de seis dimensões de análise: subsistema gerencial e decisório, processo de divulgação e informação, processo de seleção, processo de capacitação, subsistema logístico e operacional, processo de monitoramento e avaliação interna, que pode ser visualizado no Quadro 1.

Dimensões de análise do processo da Política pública	Características alvo da interlocução do Avaliador
Subsistema gerencial e decisório	Competências dos gerentes do programa; capacidade de desenhar e intervir através de decisões; graus de centralização ou descentralização da gestão;
Processo de divulgação e informação (comunicação)	Diversificação dos canais de comunicação com os beneficiários do programa; qualidade das mensagens; percentual do público atingido.
Processo de seleção	Qualidade da sistemática de aferição do mérito; adequação do grupo de beneficiários selecionados aos objetivos do programa.
Processo de capacitação	Competências dos técnicos na execução; duração e qualidade da operacionalização do programa; avaliação dos técnicos do governo pelos agentes beneficiados
Subsistema logístico e operacional	Financiamento e gastos; provisão de recursos materiais; suficiência dos recursos; qualidade da infraestrutura e material de apoio (prospecção e atendimento e evolução do beneficiário).
Processo de monitoramento	Regularidade da ação governamental; abrangência; agilidade na identificação dos desvios e incorreções; capacidade/agilidade em recomendar retificações nos processos, quando necessário.
Avaliação interna	Regularidade; abrangência; graus de participação e comprometimento dos atores (beneficiários e parceiros); propor e recomendar aperfeiçoamentos, promover aprendizagem institucional coletiva.

Quadro 1 - Dimensão de análise processual de uma política pública

Fonte: Adaptado de Draibe (2001)

O modelo de Draibe (2001) pode ser abstraído para compor uma análise do processo de implementação de um programa governamental, tendo como retrato constitutivo como os arranjos institucionais (burocracia) estão dimensionados, possibilitando a gestão/avaliador mensurar as disfunções, caso hajam. Flexor e Leite (2007) afirmam que

A implementação representa um processo pelo qual as decisões acomodam-se à realidade, ajustam-se ao campo de aplicação, se inscrevem nas rotinas dos agentes que implementam a política. Implementar consiste em aplicar um programa de ação a um problema. Isso significa que existem perturbações e modificações entre os objetivos perseguidos e as ações efetivas. É nessa fase que o papel dos gestores e o desenho institucional da política se tornam críticos. Com efeito, em função dos atores envolvidos (os agentes que implementam a política e o público-alvo do programa), dos instrumentos estabelecidos e do grau de centralização dos processos (existência de um órgão específico ou não, mecanismos de supervisão, especialização das organizações, etc.), a distância entre os objetivos perseguidos e as ações efetivas pode ser mais ou menos importante. (FLEXOR; LEITE, 2007, p.10).

Ora, a ação da implementação passa obrigatoriamente pelo desenho institucional. A Burocracia deve ser tratada dentro do que Abrucio e Loureiro (1998) chamam de despolitização da burocracia, pois esta deve ser neutra de influências políticas que muitas vezes fomentam o desvirtuamento dos programas governamentais, ou seja, acabaria afastando os entes públicos dos seus objetivos finalísticos, que são os interesses públicos. Do outro lado, aquela deveria ter uma postura de eficiência frente ao sistema político.

Os estudos que visam a avaliar a eficiência destinam-se a acompanhar o programa, buscando adequar o que foi planejado e sua execução. Esta avaliação consiste no exame da relação entre esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados. As atividades de monitoramento permitem intervir no processo de execução, corrigindo os rumos cada vez que forem detectados problemas. Cano (2004) denomina este tipo de estudo de avaliação de custo-benefício que visa a apurar o benefício monetário do programa para com a unidade de custo nela investida, isto é, são calculados tanto os custos quanto os benefícios investidos no programa para verificar sua viabilidade.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Quanto ao tipo, esta pesquisa consiste num estudo descritivo. Para Triviños (1987), os estudos descritivos visam a conhecer a comunidade, seus traços característicos, entre outros dados, para descrever com exatidão os fatos e fenômenos desta realidade; no caso, as percepções dos técnicos e gestores do programa de aquisição de alimentos sobre as atividades e a própria execução do

programa no estado do RN. Este artigo se classifica, também, como um estudo de caso através da avaliação do PAA no estado do Rio Grande do Norte, pois de acordo com Lakatos e Marconi (2001) tem a finalidade de buscar profundamente uma análise detalhada de certa realidade, no caso um programa governamental sob o seu processo gestionário em uma unidade da federação.

No caso em tela, o universo da pesquisa em questão foi composto por todos que estão ligados diretamente à gestão do programa (decisores e executores) que, neste estudo, foram os técnicos e gestores da CONAB/RN, coordenadores do processo de implementação e acompanhamento do PAA pelo executivo federal, totalizando 2 técnicos e 2 gestores de área responsáveis pelos esforços de captar projetos e monitorar as suas execuções, além de outras atividades inerentes ao programa. Os sujeitos não foram nominados, mas codificados como: Gestor X e Gestor Y (Gestores das atividades operacionais que envolvem o programa governamental), Técnico A e Técnico B (Colaboradores que trabalham diretamente em atividades de campo – atendimento, fiscalização e apoio aos agricultores familiares/ outros beneficiários). Os demais 6 (seis) Técnicos não foram ouvidos por não se encontrarem nos dias em que se realizaram as entrevistas ou porque não estão envolvidos diretamente com o PAA no RN.

Adotou-se como instrumento de pesquisa um roteiro de entrevista semi-estruturado constante de 10 questões, tendo como base o modelo teórico de Draibe (2001), cuja construção se deu a partir das dimensões: subsistema gerencial e decisório, processo de divulgação e informação, processo de seleção, processo de capacitação, subsistema logístico e operacional, processo de monitoramento e avaliação interna. Todas as entrevistas foram registradas digitalmente (com as devidas autorizações) de maneira a permitir as análises dos conteúdos. Ao término, gerou-se quase 4 horas de gravações transcritas. Foram feitas observações individuais, com o objetivo de analisar alguns pontos das entrevistas e possibilitar melhores relações com os dados coletados via entrevistas ou, como Gil (2002) define, de observação não participante, pois o pesquisador não interferiu no fenômeno.

Dentre os elementos observados destacam-se a formatação da equipe de execução do programa, o Sistema PAA NeT, normativos do Programa, dentre outros que complementaram a construção da análise. Procedeu-se à análise do conteúdo (BARDIN, 2004) dos dados coletados, cujas categorias teóricas prévias emergiram de Draibe (2001), o que possibilitou, em seguida, a construção sistemática da análise e discussão dos dados. Subsidiariamente fora feita análise documental, na perspectiva de identificar em documentos primários, informações que auxiliem na compreensão do objeto que se investiga; assim, foram vistos alguns relatórios de

resultados do Programa no Estado do Rio Grande do Norte dos últimos 6 anos de atividades da CONAB na condução do PAA.

4 ANÁLISE E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS

Os dados estão analisados em dois momentos: no primeiro é apresentada uma visão geral do programa no que concerne ao seu desenho institucional e seus resultados no Estado do RN, de maneira a possibilitar o leitor a vislumbrar os valores investidos no período descrito. No segundo momento são tratadas as entrevistas feitas com gestores e técnicos do programa governamental, sendo o enfoque descrever à luz das percepções desses atores, como o PAA vem sendo conduzido e em que situação gestonária ele se encontra. Para tal, adotou-se sistematicamente o modelo de Draibe (2001), considerando ainda que algumas variáveis não emergiram e acabaram não sendo destacadas neste estudo.

4.1 Descrevendo o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e seus números no RN

Desde 2003, por intermédio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), foi instituído o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e seu grupo gestor, cuja coordenação a partir de 2006 passou a ser do MDS. Um programa governamental que tem por finalidade básica desenvolver a agricultura familiar no campo. O PAA possui 06 (seis) objetivos principais: ocupação do espaço rural, distribuição de renda, combate à fome, cultura alimentar regional, preservação ambiental e remuneração da produção.

Este programa governamental já está em funcionamento por 06 (seis) anos. A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), uma organização pública vinculada ao MAPA, com presença em todos os Estados da Federação, com sede e foro no Distrito Federal e atuação em todo o Território Nacional, coordena todas as atividades operacionais e técnicas do PAA no Brasil, conjuntamente a alguns órgãos da administração estadual e municipal. Todos os recursos orçamentários para a operacionalização (aquisição de alimentos e despesas de custeio) são oriundos do MDS e MDA, que através de convênios descentraliza-os para a gestão da Conab.

Para participar do programa, os produtores rurais devem se enquadrar de acordo com os critérios estabelecidos para os grupos do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF) (nas categorias de enquadramento: A, B, C e D) e, preferencialmente, estarem organizados em cooperativas, associações

ou grupos de interesse informais. (HESPANHOL, 2008). A aquisição dos alimentos é feita pela Conab até o limite de R\$ 9.000,00 por ano civil, de acordo com o Decreto 6.959, de 16/9/2009, utilizando os seguintes mecanismos (instrumentos operacionais):

a) Cédula do Produtor Rural para Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea – CPR Doação (Valor máximo por Agricultor: R\$ 4.500,00/ano)

Tem por finalidade o atendimento às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, por meio de doação de alimentos adquiridos de agricultores familiares, organizados em associações e/ou cooperativas, que entregam sua produção diretamente na instituição beneficiada.

b) Cédula do Produtor Rural para Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR) Estoque (Valor máximo por Agricultor: R\$ 8.000,00/ano)

Visa à formação de estoques pelas organizações de agricultores familiares, por meio da aquisição de produtos alimentícios oriundos desses agricultores, objetivando a sustentação de preços e agregação de valor. As associações e/ou cooperativas de agricultores familiares recebem antecipadamente até 100% dos recursos para compra de matéria-prima, embalagens e rótulos, pagamento de produtor/fornecedor e despesas com beneficiamento.

c) Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF) (Valor máximo por Agricultor: R\$ 8.000,00/ano)

É a aquisição de produtos agropecuários definidos pelo Governo, a preços de referência, em polos de compra, instalados próximos aos locais de produção.

Existem outros instrumentos do PAA, mas são sistematizados pelo MDS/MDA, mas não pela Companhia Nacional de Abastecimento, não sendo alvo de discussão neste artigo. Observa-se um retrato do PAA no Estado do Rio Grande do Norte nos seguintes números dispostos na Tabela 1, referentes aos recursos orçados e executados do MDA e MDS, perfazendo um total de recursos liquidados nos últimos 6 anos de mais de R\$ 15 milhões.

Tabela 1 - Recursos orçamentários e executados oriundos do MDS e MDA na operacionalização do PAA no Rio Grande do Norte

MDS (R\$ Mil)			MDA (R\$ Mil)		
ANO	ORÇAMENTO	EXECUTADO	ANO	ORÇAMENTO	EXECUTADO
2003	R\$ 2.683.906,48	R\$ 2.678.754,24			
2004	R\$ 2.986.600,00	R\$ 2.788.206,58			
2005	R\$ 810.000,00	R\$ 795.102,11			
2006	R\$ 1.510.000,00	R\$ 1.013.447,93	2006	R\$ 2.393.000,00	R\$ 386.132,35
2007	R\$ 2.022.165,08	R\$ 1.294.647,87	2007	R\$ 1.587.446,60	R\$ 701.821,20
2008	R\$ 3.667.005,50	R\$ 3.500.588,55	2008	R\$ 2.120.000,00	R\$ 1.846.175,14
TOTAL	R\$ 13.679.677,06	R\$ 12.070.727,28	TOTAL	R\$ 6.100.446,60	R\$ 2.934.128,69

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (2008)

O relatório de gestão 2008 da Conab ainda não foi publicado, mas os dados da Tabela I consideraram os números desse ano, em face da coleta de dados ter sido feita na unidade em que se processa esse estudo, pois eles disponibilizaram os dados financeiros e contábeis de suas ações do programa analisados até o último exercício fiscal. Observa-se que o MDA apenas passou a descentralizar recursos após 2005. Analisando ainda a Tabela 1, constata-se que existiu uma não execução orçamentária, ou seja, uma devolução de recursos orçamentários não utilizados na ordem de quase R\$ 4,8 milhões, nos seis anos de existência do PAA no RN. Esta devolução de recursos não pode ser entendida como sendo ingerência direta da executora do PAA, pois em alguns anos os Convênios firmados entre a Conab e o MDA e/ou MDS demoram até 6 meses para serem efetivados e os recursos comecem a ser descentralizados, possibilitando a execução das ações do PAA no Rio Grande do Norte.

4.2 Resultados das entrevistas com os técnicos e gestores do PAA

As discussões aqui apresentadas sobre a avaliação de um programa governamental, no que se refere à gestão/execução deste, estão configuradas a partir das categorias propostas por Draibe (2001) e adaptadas na sistematização da apresentação das discussões, bem como em face de estas serem as questões maiores que nortearam a aplicação do instrumento junto aos sujeitos de pesquisa. No processo da análise dos conteúdos optou-se pela organização das categorias da seguinte forma A- subsistema gerencial e decisório (incluindo os processos de seleção e capacitação), B- Categoria processo de divulgação e informação (comunicação), C- Categoria subsistema logístico e operacional e D - Categoria processo de monitoramento e avaliação interna.

4.2.1 Categorias subsistema gerencial e decisório, seleção e capacitação

Analisando o subsistema gerencial e decisório do programa de aquisição de alimentos operacionalizado na estatal, identificam-se algumas características que emergiram a partir das entrevistas com os gestores responsáveis pela execução do PAA. Na organização existe uma gerência operacional que coordena todas as atividades do programa no Estado. A equipe responsável pela área de operações é composta por 8 colaboradores (dois gestores e seis técnicos de operações). Os dois técnicos ligados mais diretamente às atividades externas do PAA e os dois gestores foram os alvos da entrevista. Os demais técnicos desenvolvem o apoio burocrático, cujas atividades dizem respeito à análise primária dos projetos de CPR-Doação

Simultânea, CPR-Formação de Estoque e das propostas de Compra Direta da Agricultura familiar (CDAF), encaminhamento dos projetos à apreciação da matriz da Conab em Brasília (exceto o CDAF), acompanhamento das suas respectivas execuções (sejam elas formação de estoque de produtos nas dependências das Unidades Armazenadoras da Conab ou das associações/cooperativas, bem como as compras com doação simultânea a instituições consumidoras) e monitoramento durante o ano civil.

A formação do preço de referência (que não contém no Programa de Garantia do Preço da Agricultura Familiar) a ser usado nas operações do PAA no estado, bem como a seleção dos projetos das associações/cooperativas é centralizada em Brasília, ficando o agricultor, ou seus representantes, à espera da aprovação para a liberação orçamentária, de aproximadamente 30 dias. Normativamente estão dispostas todas as orientações sobre os procedimentos ligados ao programa governamental. Entretanto, algumas fragilidades gerenciais foram identificadas. Primeiramente, não existe um mapeamento consistente e realístico da área geográfica que poderia ser beneficiada pelo PAA, como relatou Técnico X: *"não conseguimos ainda estar em todos os municípios com o programa"*. O Estado do RN possui 167 municípios e o PAA já está em execução há aproximadamente seis anos.

As ações da gestão do programa quanto à prospecção de beneficiários são significativamente reativas, ou seja, a estatal federal espera ser provocada/convidada ou como o Gestor Y afirmou na entrevista: *"Nós vamos até ele (agricultor familiar) e mostramos quem está apto ou não. Não temos banco de dados dos agricultores familiares, porém eles têm que estar cadastrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Não buscamos nada, apenas quando somos convocados vamos até ele"*. Quando a Conab é convidada para prover informações e esclarecimentos, ela orienta e designa à equipe operacional, ir a campo, conduzir o processo de orientação, captação e em seguida aguardar o retorno dessa ação, que deveria se materializar nos projetos (CPR- Doação e CPR-Estoque), momento em que as associações ou cooperativas apresentam propostas que, à luz de critérios técnicos, são remetidos à Matriz para análise, visando aprovação ou não. Atividade que poderia ser descentralizada para a Superintendência da Conab no Estado, mesmo que requeresse uma reengenharia burocrática.

Em 2006/2007, foram gerenciados 21 projetos do PAA; em 2008, foram 60; neste ano, até o término deste trabalho, havia 50 em execução/ análise para aprovação. Para 2010 planeja-se 100 projetos. Entretanto, somente em 2009 é que se pensou em sistematizar um plano de ação para os técnicos, por região do estado, por potencialidade da própria agricultura familiar. Ratifica-se a dificuldade

gestionária quando o Gestor X observa: *“até então não existia isso, as regiões do Estado eram atendidas na medida em que tinha projeto”*. O crescimento do PAA ao longo destes anos se deu em face de certa comunicação esporádica com as associações e cooperativas, bem como de convites de algumas prefeituras do interior do estado que tomaram conhecimento das perspectivas de melhorias em termos de financiamento das lavouras ou regulação de preços dos produtos agrícolas, oriundas da execução do PAA.

Atualmente, para que os agricultores familiares possam submeter projetos de forma a se beneficiar dos recursos do programa, devem se utilizar do *PAA Net*, um aplicativo desenvolvido pela Conab e disponível na internet de forma a tornar mais célere a submissão dos projetos, cuja transmissão é on-line e feita diretamente para a Matriz da estatal. Esperava-se que com a adoção desta ferramenta os números de projetos aumentassem e fluíssem, mas o Técnico A relata que em suas idas ao campo, diagnosticou que *“a grande maioria não sabe nem o que é um computador, quem dirá uma internet, imagine um programa”*. Isso acabou fazendo com que os próprios técnicos da Conab passassem a fazer visitas às associações/cooperativas, mesmo que de maneira não planejada, mas ainda reativa, e lá procedessem à confecção dos projetos, ensinando a alguém indicado pelos gestores das instituições beneficiadas a utilizar o referido sistema. Mas isso não fora feito em grande escala, bem como não fora traçado um plano de capacitação para todo o estado. Observa o Técnico B: *“os técnicos da Conab que foram capacitados em Brasília na matriz sobre o sistema PAA Net, se- quer multiplicaram para os demais da casa; multiplicaram para dois municípios”*. Isso dificulta a expansão do número de técnico em campo, pois se tivessem condições favoráveis de orientar o sistema, não seria interessante enviá-los para ações que remetessem ao PAA, dificultando, assim, uma possibilidade de maior e melhor expansão pelas regiões do interior do Estado.

Atreladas à gerência responsável pelo PAA, existem quatro Unidades Armazenadoras (UA's) que têm dentre outras atividades: armazenar produtos do PAA (e oriundos de outros programas federais) e auxiliar na gestão do programa. Em se tratando de fomentar uma maior participação dos agricultores familiares no programa, o Gestor X frisou: *“todos os gerentes de UA's foram capacitados para compreender o PAA e sua execução, mas estes não vão a campo, pois apresentam muitas limitações, inclusive de relacionamentos intersetoriais”*. Tecnicamente seriam mais 4 agentes que poderiam viabilizar mais projetos, treinar agricultores ou seus indicados a usar o sistema de submissão de projetos, culminando com o aumento da capilarização do PAA no RN.

Discutindo a categoria capacitação, todos os

entrevistados destacaram em suas falas a falta de treinamento para atender o perfil de beneficiários, *“as pessoas precisam ser melhores capacitadas”*, observou o Técnico B. O PAA é normatizado através de Títulos (normas) constantes no Manual de Operações da Conab, mas através das observações participantes não existem mecanismos de treinamento que facilitem a compreensão do programa, bem como observado pelo Gestor Y: *“falta pessoal qualificado para lidar com a execução gerada do PAA no Estado”*. Esta ausência afeta a qualidade gerencial das operações no estado; isso pode ser ratificado quando da compreensão da fala do Técnico A: *“Nosso controle é só de quem compramos. Interessa sim, saber se as instituições que recebem as doações são filantrópicas, nós vemos o histórico desta associação que estamos comprando. Não temos como saber, mas analisamos por amostra essas beneficiadas; era para ser feito sistematicamente, mas não dispomos de pessoal”*.

Deveria existir um ambiente de discussão entre os técnicos que estão ligados ao PAA e outros técnicos da área operacional, ou não, para disseminar o programa, trocar experiências, fazer relatos de campo, até porque ele representa desde 2003 o grande foco de todas as atividades da Conab no Brasil. O Técnico A relatou que *“A gestão deveria fazer assim: perguntar aos empregados quem quer aprender o PAA, colocava todo mundo no auditório e sistematizaria treinamento”*. Isso mostra o interesse que o técnico tem em que o Programa gere mais frutos.

O Gestor X, responsável pela condução macro do programa no Estado, afirmou durante a entrevista: *“A nossa maior dificuldade é a quantidade da equipe da área operacional”*. Observa-se que a maior adversidade não é somente o número, mas sim a qualificação dos técnicos existentes na área do programa, o que dificulta qualquer avanço maior em termos de planejamento. O Técnico B destacou que *“as metas não existem, não as temos atreladas a nada. Temos muita vontade de trabalhar, mas não temos um grande suporte para expandir, é um trabalho mais de reação; fico imaginando como será acompanhar esses 100 projetos em 2010”*. Gerencialmente, percebe-se interesse em dar uma nova configuração ao PAA, mas ainda de forma muito incipiente, pois eles não apresentam os meios para tal.

Durante os seis anos de atividades do Programa não se procedeu a nenhuma análise formal da qualidade dos serviços prestados diretamente pelos Técnicos, observou-se com a fala do Técnico A: *“A compra direta é individual e foi avaliada em Fortaleza no encontro regional do PAA”*. A Matriz promove encontros regionais com representantes de todos os atores envolvidos no PAA para discutir o programa na esfera administrativa e operacional, entretanto nada que forneça subsídios para avaliar

a especificidade das atividades dos técnicos no Estado em que acontece este estudo, pois deveria haver informações originalmente coletadas dos beneficiários que são atendidos.

No que se refere à competência dos gestores, deve-se evidenciar que o Gestor Y tem mais de 8 anos na função de gestão de setores e sempre exerceu atividades relacionadas às operações dos Programas Federais executadas pela CONAB. O Gestor X havia assumido o setor operacional responsável pela execução do PAA há pouco tempo, não dispondo de experiência gerencial ainda, pois de acordo com a entrevista, ele estava começando a se familiarizar com o Programa e suas variâncias, diferentemente dos técnicos envolvidos nas atividades do PAA, que já se encontram em execução há mais de 6 anos.

Em se tratando de decisões na gestão do Programa, destaca-se que muitas delas são tomadas em nível micro, ou seja, no próprio Estado, seja a escolha dos municípios a serem visitados ou a montagem das equipes de intervenção no campo; no entanto, nada concernente à essência do programa pode ser alterado em face desse poder se encontrar com o Comitê Gestor, conforme já descrito. Identifica-se sim, ainda, um médio grau de descentralização na gestão do Programa, pois os técnicos, por exemplo, podem tomar decisões no campo, mas observa-se que os projetos são aprovados por técnicos em Brasília (Matriz da CONAB), atividade que poderia ser descentralizada para a sua Sede do RN, dando agilidade no atendimento ao Agricultor Familiar.

Ao tratar do processo de seleção, enfatizando a adequação dos beneficiários aos objetivos do programa analisado e a aferição ao mérito desse acesso, detecta-se que em face de só poder se beneficiar aos agricultores familiares que já estão enquadrados no PRONAF, não se vislumbram atendimentos fora desse padrão, em especial pelo fato de tal cuidado acontecer quando os técnicos visitam os Agricultores e explicitam o Programa, o perfil dos beneficiários e documentação necessária para a submissão de projetos. Quando os projetos envolvem a doação simultânea de alimentos, tais beneficiários, que a priori, se encontram em estado de fragilidade nutricional, são diretamente indicados no projeto, no entanto a CONAB não tem esse controle em grau, ou seja, em alguns momentos são beneficiadas creches; em outros, asilos, escolas estaduais e municipais, mas não se sabe se de fato essas seriam a prioridade, pois inexistente um cadastro que apresente tais informações.

4.2.2 Categoria processo de divulgação e informação (comunicação)

Nesta categoria tratou-se de observar como se dá o processo de comunicação com o beneficiário na perspectiva de atender aos objetivos institucionais do

programa governamental, bem como acompanhá-lo sob uma gestão, cuja informação seja um item de decisão. Identificou-se a existência de material informacional (folders do PAA, site da Conab com todos os detalhes legais e administrativos e a presença de uma estagiária de jornalismo que executa a atividade de assessoria de imprensa à organização), mas em face de não haver um processo de planejamento sistemático do programa, as ações de comunicação deste, no contexto da busca de expandir os beneficiários, tornam-se pouco eficientes, pois estas só acontecem em eventos em que os técnicos da Conab são convidados a participar, através de ofícios de instituições como as prefeituras, Ong's, Sindicatos, Associações e Cooperativas da Agricultura Familiar.

Conforme relatou o Técnico B: *"Quando vou aos municípios em que há rádio, conseguimos um espaço para falar do programa de aquisição de alimentos, pois sabemos que um dos poucos meios de comunicação que os agricultores têm acesso é o rádio"*. No entanto, se existisse gestão focada na expansão do programa, um dos caminhos seria traçar um retrato de todas as rádios dos municípios de forma que possibilitasse um ordenamento de visitas previamente agendadas; assim, poderia ser desenhado sem maiores dificuldades, o que ainda gera o entrave na não ampliação do número de beneficiários do programa, pois bem como lembrou o Técnico B *"só o que temos são recursos orçamentários do MDS e MDA; nunca faltou orçamento"*.

O Gestor X afirmou que o PAA é divulgado *"através de reuniões, cursos, seminários; os contatos são feitos entre técnicos e gestores da Conab e produtores e representantes das instituições. A divulgação do Programa é feita pelos diversos segmentos"*. No entanto, percebe-se que isso acontece na velocidade advinda de demandas externas à Conab; mesmo que de forma assistemática, verifica-se o interesse em aumentar os parceiros e mecanismos alternativos para comunicar o programa, visando a atender mais agricultores familiares.

Em se tratando das relações de comunicação com os agricultores que já estão nos projetos, pontua-se que isso acontece de forma mais natural, embora menos constante, pois os intermediadores nas assinaturas das CPR's são os presidentes de associações/cooperativas, e estes acabam interagindo mais com a gestão do programa, seja para fornecer informações, esclarecimentos sobre vícios detectados na execução do projeto ou dúvidas quanto à parte documental. Verificou-se, também, que as demandas de instituições diversas por doações de alimentos quando entram para conhecimento da Conab e não são atendidas, estas não recebem resposta formal da estatal explicando o porquê do não atendimento, gerando algumas situações de dúvidas por parte dos demandantes que necessitam

saber a causa da não doação, fazendo com que a comunicação nesta situação não se efetive.

4.2.3 Categoria subsistema logístico e operacional

Ficou evidenciado que o contato com os agricultores familiares depende muito mais de agentes externos do que da própria executora do programa analisado. O que dá operacionalização ao Programa é a construção dos projetos CPR-Doação ou CPR- Estoque, que conta com duas estruturas; de um lado, as associações ou cooperativas dos agricultores familiares e, do outro, no caso da CPR-Doação, surge a figura dos consumidores, caracterizados por aqueles que se encontram em situação de insegurança alimentar ou fragilidade nutricional, que através de comprovação de que são agentes governamentais ou não governamentais sem fins lucrativos, podem ter acesso aos produtos comprados pela Conab, cuja doação é gerida pela própria cooperativa ou associação. A dificuldade na confecção dos projetos é uma constante, fazendo com que os técnicos da própria estatal façam visitas *in loco* e formatem o preenchimento do documento, sendo estas confecções uma média de 70% dos projetos que são submetidos à avaliação da Conab (Matriz).

No caso do instrumento CDAF relata o Gestor X: *"Os projetos são analisados através de aspectos técnicos, na compra direta da agricultura familiar, recolhemos amostras, as compras diretas não têm projetos, os agricultores têm que ter o DAP, e a CONAB se responsabiliza em fazer coletas e mandar para a análise no laboratório"*; no uso dos outros instrumentos operacionais do PAA, ainda lembrou o Técnico B: *"A nossa maior dificuldade em campo está em fazer com que eles aprendam a fazer o projeto. Vamos lá, treinamos o PAA, mas eles têm muita dificuldade. Em algumas situações temos que tirar até a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP)"*. Com isso, o processo se torna lento e dificulta a otimização de outras ações de busca por novos beneficiários, pois ainda há um despreparo por parte dos cidadãos, até por uma questão de perfil.

O PAA ao ser executado na modalidade CDAF, o agricultor familiar, de posse dos seus documentos, pode procurar a Conab e, individualmente, vender sua produção; mas isso é muito pouco representativo quando comparado com os demais instrumentos operacionais, até pela dificuldade dele em saber da existência do programa do governo federal, bem como pela dificuldade gerencial da organização executora em dar suporte para ampliação de atendimentos através de ações informacionais efetivas. Há situações em que se detecta uma grande demanda de produtos para ser adquiridos pela CDAF, então estrutura-se o que os sujeitos de pesquisa denominaram de Polos de Compra Volante, onde montados em determinados municípios do estado,

recolhem amostras dos alimentos ofertados, mandam para análise em um laboratório de classificação (normas do MAPA), o que demora em média 15 dias para retornar, e, neste instante, após análise cadastral e comprovação documental, o produto é comprado e estocado em uma das UA's da Conab, ficando estocado para ser leilado (regulação de preço de mercado) ou doado. A fragilidade do CDAF reside no não controle de que o produto comprado do agricultor e que está entrando nos armazéns da Conab é do mesmo lote em que foram extraídas as amostras, no primeiro momento, para classificação exigida pelos órgãos de controle de qualidade.

No instrumento CPR-Estoque, o que se tem é um financiamento antecipado a uma taxa de 3.3% a.a às associações/cooperativas de agricultores familiares, onde, após aprovação do projeto, acontece a autorização do repasse de recursos orçamentários para uma conta corrente, que pré-determina a formação de estoque nas dependências dos beneficiários do programa, isto atenta o Técnico A: na verdade tem um objetivo interessante, pois se você pegar esses recursos na época da safra você vai estocar preço bem abaixo (lei da oferta e da procura) e na época da entressafra a associação vende, ela ganha, mais, consequentemente os agricultores familiares associados ou cooperados também, e no final de um ano pagam a CONAB.

Esse instrumento promove nos beneficiários a entrada de recursos antecipados, podendo ser investidos na própria produção da agricultura familiar, ou às vezes, modernizando tecnologicamente suas estruturas no campo, de maneira que possam desenvolver produtos, agregar valores (como processamento, embalagem etc.) e vender no mercado a um preço mais competitivo, evitando assim a desvantagem em vender sempre os alimentos *in natura*. A exemplo do que o Gestor Y descreveu na entrevista: *"Podemos comprar todo e qualquer tipo de alimento ou industrializado, desde que a matéria prima seja oriunda da agricultura familiar. Nós compramos o bolo, desde que o ovo e o leite venham de propriedades da agricultura familiar"*, evidencia-se que em um futuro próximo, somado às ações que envolvam outros entes de ação governamental, poder-se-ia formar redes de segmentos da agricultura familiar distintos, foi o que o Técnico B descreveu: *"A Conab, com isso, força as cooperativas a se profissionalizar"*. A dificuldade na logística de retorno dos projetos para análise é muito presente, observa o Técnico A, quando relatou os entraves que encontravam em campo *"A título de exemplo são as dificuldades em ter certidões negativas de débitos (geram inadimplência). Os sindicatos muitas vezes estão fragilizados. A pobreza é tão grande que muitos não têm nem como fazer o projeto no campo"*.

O último instrumento operacional do PAA é a CPR – Doação, que carrega uma grande responsabilidade,

pois este beneficia dois grupos de cidadãos: os agricultores familiares que vendem suas produções à Conab a um preço de referência estipulado através de pesquisas de mercado, cuja metodologia de formatação não está muito clara, mas se observa a centralização do processo de precificação mínima e o tratamento desigual dado aos estados que geomorfologicamente e socioeconomicamente são distintos.

Do outro lado da CPR-Doação está quem recebe os alimentos doados diretamente dos agricultores (fornecedores), cuja configuração deve estar totalmente delineada no projeto que é enviado para ser avaliado, sendo estas instituições pré-definidas no documento. Verifica-se que ultimamente quem tem participado das ações do PAA são as Secretarias de Educação e Saúde dos municípios beneficiados, pois estas já estão preocupadas com a gestão nutricional das escolas e instituições filantrópicas que recebem as doações, que geralmente acontecem durante 12 meses consecutivos. As instituições que serão beneficiadas não são indicadas pela Conab; frequentemente, observa o Técnico A, "Os presidentes das associações/cooperativas interagem muitas vezes com a Secretaria de Ação Social do município", pois estas detêm uma espécie de cadastro das instituições que se encontram em situação de insegurança alimentar/nutricional. Estrategicamente existe a possibilidade de que a associação/cooperativa faça uma CPR-Estoque e em seguida faça uma CPR- Doação ou vice-versa; isso conduziria sua permanência no Programa de Aquisição de Alimentos por 24 meses.

Os alimentos doados não são acompanhados na íntegra pelos técnicos da Conab. Existe um Termo de Recebimento e Aceitabilidade que o presidente da associação e a instituição consumidora assinam; em seguida enviam-no para a Conab, e lá, afirmou o Gestor Y, "está indicando que chegou à quantidade correta e que a qualidade é excelente; caso contrário, a instituição devolve a mercadoria e espera que o fornecedor providencie a troca". Neste momento a Conab conta com a correção e idoneidade das associações representantes dos agricultores familiares. Entretanto, observa-se uma falha introdutória neste procedimento, pois quem assina o termo não é o agricultor que consta no projeto e que, no momento anterior, aprovou a submissão à Conab, em ata, com todos os associados, dando ciência de todos os procedimentos que seriam adotados. Isso pode abrir espaços para desvios e não beneficiamento correto dos agricultores familiares que são o alvo desta intervenção governamental. Contar com a idoneidade de quem recebe a doação não é suficiente para garantir a lisura no processo do repasse dos recursos públicos aos quais os agricultores têm direito, pois não se sabe se aquela doação advém de sua produção, de fato.

As normas internas determinam que os pagamentos devam acontecer em até 10 dias após a

entrega das respectivas notas fiscais e documentos comprobatórios (no caso de CPR-Doação), mas este tempo, hoje, caiu para 3 dias. A desvantagem que existia na CPR- Doação era o fato de que todo o recurso financeiro iria direto para a conta corrente da associação e ele podia ter acesso ao valor integral, e não na medida em que as doações eram realizadas, mas isso fora sanado com a assinatura de um termo de cooperação técnica com o Banco do Brasil em 2009, que liberará os recursos à medida que a Conab determinar por ofício.

Existe ainda uma grande dependência da Matriz da Conab; além de alguns processos administrativos já serem centralizados, surgem informações que deixam o corpo gestor e técnico em situações de restrição, pois analisando o relato do Técnico B, "há inclusive uma orientação de Brasília de que os projetos de doação simultânea nunca ultrapassem os R\$ 100 mil por produto. Não sei se está embasado em alguma norma. Mas, por exemplo, no MDS, as cooperativas e tal, podem chegar a projetos de 1,5 milhão", observa a criação de orientações sem explicabilidade ou sem conteúdo claro, de forma a nortear a gestão do programa no estado do RN, podendo impedir o fechamento de futuros contratos de maior porte.

As entrevistas permitem ainda pontuar que deve haver mais interações entre os setores da Conab que estão nas atividades meio do programa, pois algumas idiosincrasias podem afetar o atendimento mais imediato ao agricultor familiar. O Gestor Y relatou: "Tem que ser feita uma reunião zona mesmo com todos que estão envolvidos com o PAA, para que cada um saiba o que sua área contribui para o PAA, especificando as competências de cada um neste processo, até alinhar, cada um dando sugestões de melhoria e termos um processo bem transparente e gostoso".

4.2.4 Categoria processo de monitoramento e avaliação interna

Acompanhar a execução de um programa governamental é condição básica para os possíveis realinhamentos quanto aos mais diversos desvios, sejam referentes à relação com a eficiência (aplicação coerente dos recursos), eficácia (alcance dos resultados planejados) ou outra finalidade determinada pelos interesses do Avaliador. Isto deve ser uma prática gerencial que seja orientada para uma sequência de avaliações internas dos seus processos e atuações (DRAIBE, 2001). No caso do PAA no RN foram verificadas certas dificuldades de monitoramento, a começar pela prática de planejamento precária, o que corrobora para criar válvulas de escape na inexistência de possíveis cobranças e avaliações por parte dos gestores.

Conforme pode se visualizar a Tabela 1, confirma-se que há certa regularidade na execução

do programa, pois os recursos que vêm sendo executados cresceram ano pós ano (desde 2003), apesar de haver uma concentração ainda em 37 municípios no estado do RN, impedindo que haja mais amplitude e, como consequência, diversificação de produtos, atendendo mais segmentos da agricultura familiar. O que se encontra de ações definidas como monitoramento dos instrumentos operacionais do PAA ainda deixam a desejar; analisando a fala do Técnico A, “A gente acompanha a longa distância a CPR-Estoque, mas éramos para fazer de perto um controle sistemático, mas fazemos solicitações por telefone de forma mensal, com base nas movimentações financeiras da conta corrente, para ver se ele está usando o recurso”. Não há ferramentas de controle contínuo nos instrumentos operacionais, o que pode levar a possíveis desvios dos objetivos institucionais do programa em tela.

O Técnico B relatou que “A associação/cooperativa envia mensalmente um relatório de controle de entrega do agricultor familiar.”, entretanto as ações de fiscalização do programa tanto na CPR-Estoque como na CPR-Doação acontecem esporadicamente; o Gestor X observou que apenas neste ano a Conab (Matriz) autorizou que se efetuem fiscalizações no PAA trimestralmente. Mesmo assim, situações como a descrita pelo Técnico “Não temos como controlar o estoque que não está em nossas dependências, pois estes só vinham depois da aprovação do laboratório; o que fazíamos era lacrar os produtos (CDAF) de onde retirávamos as amostras para sabermos que eram aqueles mesmos. Isso aprendemos com o dia a dia no campo. Destaque-se ainda que no ano de 2008 em que foram investidos mais de R\$ 5 milhões, nenhum processo de CPR-Doação foi fiscalizado pela Conab no RN.

No caso da CPR- Doação, houve situações de campo em que os agricultores que constavam nos projetos (já autorizados) e nunca foram beneficiados, como fora detectado nas entrevistas, fazendo com que uma equipe de fiscais procedesse à visita técnica, averiguasse a situação e sugerisse à Gestão do PAA a suspensão temporária do projeto para apurações mais pormenorizadas. Como exemplo, o Técnico A relatou: “A pessoa que fazia o queijo não tava nem no projeto e quem tava ganhando o dinheiro era o presidente da associação”; isso só corrobora para uma situação em que o monitoramento é superficial e não consta como uma sistemática necessária.

Algumas situações contribuíram no processo de aprendizagem dos Gestores e da equipe técnica, a exemplo da mudança que está sendo executada no modus operandi do CDAF, pois após algumas situações temerosas como já explanadas anteriormente, deverão diminuir, pois agora, segundo o relato do Gestor Y, “os interessados na compra direta da Agricultura Familiar mudaram, para evitarmos problemas de erros e mudança de produto, agora os produtos vão ser estocados na Sede da Conab, será retirada a amostra e analisado e depois

comprado, ou não.”. Entretanto, isso pode dificultar o acesso dos agricultores familiares que podem não ter recursos para deslocar sua produção total a ser vendida para as dependências da Conab, para que lá se retire uma amostra, para somente depois de 15 dias (depois da classificação do laboratório) proceder à compra ou não. Caso esses alimentos sejam furtados das dependências da Conab o seguro não cobrirá. É um caminho adotado pela Conab no RN, mas não está previsto nos normativos e poderá gerar situações que culminem com gastos desnecessários e responsabilização dos gestores por decisões sem sustentação contratual administrativa.

O Gestor X observou que no caso da CPR-Doação “A associação recebe o recurso, e esta se responsabiliza em fazer as doações, mas não existem orientações sobre a efetivação do controle dessas organizações beneficiadas (creche, por exemplo). Nosso controle é só de quem compramos”. Ou seja, o controle efetivo quando acontece é apenas nas associações/cooperativas e não na ponta do programa, onde acontecem as entregas das doações, que também é outro objetivo do PAA, e este não é monitorado como deveria, ou seja, sistematicamente ou por amostragem, mas sim como o Técnico A revelou na entrevista: “No decorrer de viagens rotineiras, sempre procuro fazer uma análise das instituições nos municípios que passo, mas não de uma maneira sistemática ou gerencial”, ou seja, é um acompanhamento disfuncional e sem perspectiva de sistematização. O Gestor Y observou que muitas associações “colocam a Associação dos Pais e Amigos Especiais (APAE), mas elas (fornecedoras) não podem selecionar a mesma instituição que receberá a doação, pois eles não terão condição de consumo em tempo hábil, nem arroz, nem carne, nem de mel. As instituições podem receber diversas doações em todos os momentos, só não podem receber o mesmo produto, pois entendemos que isso causará desperdício”.

Ora, se não existe esse controle formal ainda, o monitoramento de duplicidades de atendimento aos consumidores não é factível, no entanto está começando a ser instalado um software denominado de Sistema de Gestão de Estoques (SIGEST) que, quando do envio dos projetos via PAA Net, possibilitará gerar um banco de dados nacional dos agricultores familiares e das instituições que são beneficiadas pelo PAA na CPR- Doação. Ou seja, filtrará efetivamente, evitando problemas como duplicidade no atendimento às instituições consumidoras. Foi observado que este sistema estava fora de operação quando da execução deste estudo. Não há dúvida de que essa solução tecnológica é o resultado de uma aprendizagem de vivências administrativas da Conab no Brasil ao longo destes anos, pois se espera que se crie um controle mais rígido em todos os processos que estão no contexto do PAA.

5 CONCLUSÃO

Após analisados os dados referentes às categorias definidas neste trabalho é importante proceder a conclusões que permitam reflexões sobre a gestão do PAA na perspectiva de atender ao que Faria (2006) chama de realinhamentos no processo do programa governamental analisado. Assim, no que se refere ao subsistema gerencial e decisório, de seleção, capacitação e comunicação, conclui-se que a ausência de um cadastro completo das associações/cooperativas de agricultores familiares impede a evolução do programa e, por consequência, dificulta até a possibilidade de um desenvolvimento de atividades no campo quanto à rapidez, pois poderia haver mais financiamentos de forma contínua, em especial pelo fato de o Plano da Agricultura Familiar 2009/2010 do Governo Federal ter garantido a operacionalização do PAA até o ano de 2011. Os dados permitem, ainda, concluir que deve haver uma reformulação no processo gestionário do Programa de Aquisição de Alimentos no RN tanto nas ações de busca por atendimentos aos cidadãos alvo da política nas doações como na compra dos agricultores.

Considera-se também que a executora do PAA no RN apresenta fragilidades no processo de comunicação do programa, seja para apresentá-lo aos possíveis interessados ou nas respostas aos agricultores quanto ao aceite ou não do projeto. O fato de a maioria das decisões importantes estarem localizadas em Brasília torna o processo de análise dos projetos CPR-Doação e CPR-Estoque demorado. Poderia se estudar a viabilidade de que estas análises fossem descentralizadas para a própria executora no RN, melhorando o tempo de resposta. Neste mesmo contexto as entrevistas permitem afirmar que deve haver a criação de um plano de comunicação, que possibilitasse a interação com todos os meios de comunicação na perspectiva de conseguir envio de notas e construção de matérias, sejam nas rádios (maior extensão na área rural) ou nos canais de televisão fechados (TV Assembleia Legislativa) e abertos, que conjuntamente com o planejamento direcionado, fossem feitas visitas assertivas nos municípios.

Deve-se adotar um realinhamento da ação da equipe responsável pelo PAA, de forma que se consiga envolver mais pessoas, além das que já estão na área operacional, mas não trabalham com o programa aqui analisado, bem como os demais colaboradores, que de acordo com os relatos transcritos sequer conhecem o PAA. Conforme observaram Meny e Thoenig (1992), uma das dificuldades da burocracia é o aparato motivacional da equipe envolvida com o programa. Isso deveria ser feito através de planos de capacitação e até palestras, proferidas dentro do ambiente de trabalho. Não justifica afirmar a não existência de corpo técnico de qualidade suficiente

para ampliar o alcance do programa ou melhorar seus controles, pois existem muitos colaboradores na executora do programa federal e estes poderiam ser reenquadrados e trabalhar neste programa, que hoje representa em média 90% das atividades da Conab.

Em se tratando do subsistema logístico e operacional, deve-se trabalhar com dados objetivos sobre os municípios, necessidades da agricultura familiar por área e regionalidade, de maneira que as visitas em campo sejam mais direcionadas e eficazes, evitando viagens muitas vezes repetidas e desnecessárias. Isso poderia ser feito, valendo-se das informações dos órgãos como Confederação Nacional da Agricultura, IBGE, Secretarias Municipais de Agricultura e outros, ou que a Conab passasse a construir seu próprio banco de dados, que é a tentativa através do SIGEST. Entretanto, este não terá informações sobre as possibilidades de buscar mais beneficiados, e sim, tratar os que já estão envolvidos no programa. (As análises ainda possibilitam concluir que a forma como o PAA NET vem sendo usado e a postura da equipe técnica está executando uma atividade (construindo os projetos) que não é da competência deles, mas isso apesar de ser uma justificativa dos gestores, pois se não o fizerem não terão projetos e o programa passaria a não ter demanda.

No entanto, isso é resultado de uma inércia da própria área que não traça um plano de ação para capacitar os agricultores e demais agentes.

Quanto ao subsistema monitoramento e avaliação interna, conclui-se como sendo o mais precário. Os controles de acompanhamento dos instrumentos operacionais do PAA são feitos aleatoriamente, sem um planejamento, ficando às vezes um ano sem haver uma ida a campo para analisar a entrega das doações das instituições filantrópicas (Instrumento CPR-Doação), deixando brechas explícitas para ações de fornecedores com desvio de conduta ou alguns denominados como atravessadores, que convidam pequenos agricultores detentores de poucos conhecimentos e acabam sendo ludibriados no processo e sequer recebem o recurso disponibilizado pelo programa (R\$ até 8.000,00). Geralmente as fiscalizações acontecem quando do término da CPR-Doação, mas neste período, pode haver diversas disfunções, como por exemplo, afetar a saúde de crianças beneficiadas com o consumo de produtos de má qualidade. Esse subsistema deverá sofrer ajustes, pois com o Plano Safra 2010/2011 existe a possibilidade dos valores a serem beneficiados pelo programa/ano por agricultor de serem duplicados, tendo assim mais recursos públicos investidos.

As análises permitem, também, concluir que os normativos internos devem ser alterados, pois devem ser criados critérios objetivos nas doações decorrentes do CDAF, cujo conhecimento deveria ser

de todos os interessados, de forma que, quando da execução das doações, sejam evitadas preferências sem sustentação da perda do princípio da isonomia exigida que, se adotadas pelos Gestores através de critérios subjetivos, estes incorrerão em não ter argumentos dentro da esfera administrativa que satisfaça os demandantes não atendidos. Bem como nos normativos referentes à fiscalização, no caso da CPR-Doação, no momento em que houvesse as doações, quem deveria assinar o termo de aceite e recebimento conjuntamente à instituição beneficiada (consumidora) deveria ser o agricultor que assinou a ata na aprovação do projeto anteriormente, e não apenas a descrição do nome dele confirmando que aqueles alimentos seriam de sua propriedade, pois não se tem garantias reais dessa confirmação, pois na prática isso não é objeto de fiscalização sistêmica e pode acabar afetando uma das bases institucionais do PAA, que é melhorar a condição de vida do agricultor familiar em sua propriedade, garantindo renda e sua permanência na terra.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Agricultura, diferenciação social e desempenho econômico**: projeto IPEA-NEAD/MDA – Banco Mundial, São Paulo: FEA-USP, 2000.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Notas críticas sobre a literatura “burocracia e política no Brasil”. In: ENANPAD, 22, 1988, Foz do Iguaçu. **Anais ...** Foz de Iguaçu, 1998.
- ALBUQUERQUE, F. J. B.; COELHO, J. A. P. de M.; VASCONCELOS, T. C. As políticas públicas e os projetos de assentamento. **Estudos de Psicologia**, n. 9, 2004. p. 81-88.
- ARRETCHE, M.T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2006.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.
- CANO, I. **Introdução à avaliação de programas sociais**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.
- CARMO, R. B. A. **A questão agrária e o perfil da agricultura familiar brasileira**. 1999. Disponível em: <http://www.bahia.ba.gov.br/seagri/revbagr/rer_112000/questaoagraria.htm>. Acesso em: 10 set. 2008.
- CARNEIRO, M. J. **Política pública e agricultura familiar**: uma leitura do PRONAF. 1998. Disponível em: <<http://www.deser.org.br/publicacoes.html>>. Acesso em: 10 jul. 2009.
- CARVALHO, H. M. **Formas de associativismo vivenciadas pelos trabalhadores rurais nas áreas oficiais de reforma agrária no Brasil**. 2006. Disponível em: <<http://www.dataterra.org.br/documentos/horacio3.htm>>. Acesso em: 5 jul. 2009.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.
- COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Relatório de atividades de gestão**, 2008.
- CUNHA, Carla G. S. da **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. “The Theory and Operation of a Modern National Economy”, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, em 2006
- DELGADO, G.D; CONCEIÇÃO, J.C.P.R. ; OLIVEIRA, J.J. **Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA)**. Brasília, DF: IPEA, 2005.
- DINARDI, Reni Antônio. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v.2, n.3, jul./set. 2001.
- DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria C.; CARVALHO, Maria do C. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- DYE, Thomas. **Understanding public policy**. Estados Unidos: Prentice Hall, 1992.
- FARIA, R.M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO (Org.), **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2006.
- FLEXOR, G.G. ; LEITE, S.P. Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: LIMA, Eli de Fátima; DELGADO, Nelson; MOREIRA Roberto (Org.). **Mundo rural IV**: configurações rural-urbanas: poderes e políticas. Rio de Janeiro: Mauad, 2007. v. 1.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.
- GUANZIROLI, Carlos et al. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

HESPAÑHOL, Rosangela Ap. de Medeiros. Mudança de concepção das políticas públicas para o campo brasileiro: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Scripta Nova. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 12, n. 270-279, 1 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-79.htm>>. Acesso em: 5 jul. 2009.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Metodologia do trabalho científico**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LOBO, T. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2006.

MENY. Ives; THOENIG. Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 1992.

SCHNEIDER, Sérgio. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n..51, p.99-122, 2003.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: NEPP: Unicamp, 2000.

TEIXEIRA, E. C.; MARTIN, M. A. Retornos aos investimentos no setor não agrícola e agrícola da economia brasileira. **Revista de Econometria**, n. 2, p. 73-92, 1998.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

Alba Barbosa de Oliveira

Doutoranda em Administração do Programa de Pós Graduação em Administração da UFRN.

E-mail: albabarbosa@ig.com.br

Dinah dos Santos Tinoco

Professora Doutora do Programa de Pós Graduação em Administração da UFRN.

E-mail: dinahtinoco@uol.com.br

Jomária Mata de Lima Alloufa

Professora Doutora do Programa de Pós Graduação em Administração da UFRN.

E-mail: jalloufa@yahoo.com.br

Richard Medeiros de Araújo

Doutorando em Administração do Programa de Pós Graduação em Administração da UFRN.

E-mail: richardmaraujo@uol.com.br

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Caixa Postal 1524

Campus Universitário Lagoa Nova

CEP 59072-970 - Natal/RN